

GRENZEN UND MÖGLICHKEITEN DER OSZE ALS EINRICHTUNG KOOPERATIVER SICHERHEIT IM RAHMEN DES "INTERLOCKING INSTITUTIONS" KONZEPTE

Heinz Vetschera

I. Vorbemerkung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stellt die umfassendste europäische Sicherheitsorganisation¹ dar. Sie ist aus jenem Prozeß entstanden, der durch die eigentliche Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1973-1975) eingeleitet wurde und zunächst zu einem immer dichterem Konferenzgeflecht führte. Der Übergang zu einer eigentlichen Organisation wurde mit der Gründung der ersten ständigen Einrichtungen der damaligen KSZE durch das Pariser Gipfeltreffen 1990 begonnen und schließlich mit der Umbenennung der bereits weitgehend institutionalisierten KSZE in OSZE auf dem Budapester Gipfeltreffen 1994 abgeschlossen².

Obwohl die OSZE seit mehreren Jahren in Wien angesiedelt ist³, herrschen über ihre Funktion zumeist eher unklare Vorstellungen, die oftmals über schlagwortartige Charakterisierungen nicht hinausgehen. Bei den Vorstellungen über die OSZE und ihre sicherheitspolitische Rolle ist vielfach ein Informationsdefizit festzustellen, das dann - wenn überhaupt - durch Analogieschlüsse zu bekannten Einrichtungen überbrückt wird. Insoweit diese Analogieschlüsse zumeist nur bedingt zutreffen, entstehen dann auch falsche Vorstellungen und Erwartungen über die Funktion der OSZE. Es ist daher die Zielsetzung der nachfolgenden Untersuchung,

- die charakteristischen Wesensmerkmale der OSZE sowie ihre Entwicklung und Struktur, ihre Institutionen, weiters
- ihre Möglichkeiten, aber auch Grenzen als "Regionale Abmachung" i.S. der Satzung der Vereinten Nationen sowie als Einrichtung "kooperativer Sicherheit" darzustellen, und schließlich
- ihren Stellenwert im Rahmen der "interlocking institutions" im Verhältnis zu den Vereinten Nationen sowie der NATO und WEU aufzuzeigen.

II. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die OSZE unterscheidet sich in mehrfacher Weise maßgeblich von anderen sicherheitspolitischen Institutionen in Europa, wie etwa EG, WEU oder NATO. Sie wurde nicht als internationale Organisation nach Völkerrecht gegründet, sondern ist das Resultat einer Serie von Konferenzen und Treffen, die sich alle aus der eigentlichen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1973-1975) ableiten⁴. Aus ihr entwickelte sich allerdings durch die Nachfolgetreffen in Belgrad (1977-1978)⁵, Madrid (1980-1983)⁶, Wien (1986-1989)⁷ und Helsinki (1992) und die verschiedenen Spezialkonferenzen in den verschiedensten Bereichen (Sicherheitspolitik einschließlich militärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Menschenrechte, Wirtschaft, Kultur, Mittelmeerraum etc.) ein wahres Geflecht von Konferenzen, womit der daraus resultierende KSZE-Prozeß bereits vor der

Schaffung von eigentlichen Institutionen eine quasi-permanente Komponente der gesamteuropäischen Politik wurde⁸.

II.1. Grundlagen

Schon die ursprüngliche KSZE war von Anfang an breit angelegt. Ihr Aufgabenbereich reichte von der Frage grundlegender sicherheitspolitischer Prinzipien und Verhaltensregeln für den militärischen Bereich (Vertrauensbildende Maßnahmen, VBM) im "Ersten Korb" über Fragen der Wirtschaftsbeziehungen ("Zweiter Korb") zur humanitären Dimension ("Dritter Korb")⁹. Sie war das einzige Forum, das sich ausdrücklich der europäischen Sicherheit widmete. Weiters war sie das einzige wirklich gesamteuropäische Gremium, an welchem von Anfang an nicht nur praktisch alle europäischen, sondern auch relevante außereuropäische Staaten teilnahmen. Schließlich war sie zum Zeitpunkt der damals noch bestehenden Ost-West-Polarisierung das einzige Forum, an dem auch Staaten teilnahmen, die keiner der beiden Allianzen angehörten¹⁰. Die OSZE hat diesen breiten Ansatz gewahrt und fortgeführt. Ihr gehören heute alle Staaten von Vancouver bis Wladiwostok an.

II.2. Charakteristika

Die ursprüngliche Eigenschaft als Konferenz hat zu verschiedenen Charakteristika geführt, die auch heute noch die OSZE von anderen internationalen Organisationen unterscheiden. In formaler Hinsicht betrifft dies einerseits das Fehlen eines eigentlichen Gründungsaktes. Die OSZE entstand vielmehr aus einem inkrementalen Prozeß, in dessen Verlauf die Verdichtung von einer Konferenzserie zu einer durchstrukturierten Organisation erfolgte. Dies ist auch in der Terminologie der Zugehörigkeit heute noch erkennbar. Da die OSZE nicht ursprünglich als Organisation gegründet wurde, sondern als Konferenz begonnen hatte, spricht man auch heute noch nicht von "Mitgliedern", sondern von "Teilnehmerstaaten".

In inhaltlicher Hinsicht liegt auch heute - trotz der zunehmenden Operationalisierung der Arbeit der OSZE - das Schwergewicht in langfristigen Perspektiven, insbesondere in der Schaffung von Regelwerken, die das friedliche Zusammenleben in Europa ermöglichen sollten ("normativer Charakter"). Solche Regelungen betreffen einerseits die Beziehungen der Staaten zueinander, sie betreffen ferner die interne Struktur der Staaten, wobei Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte die grundlegenden Prinzipien bilden. Sie betreffen schließlich den militärischen Bereich, wo durch umfassende europaweite Abkommen über militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und Rüstungskontrolle, aber auch durch den "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit" Stabilität geschaffen wurde.

Die OSZE ist weiters eine charakteristische Einrichtung der "kooperativen Sicherheit"¹¹. Diese Eigenschaft wurde zuerst bereits im Namen der KSZE erkennbar, der die beiden Begriffe "Sicherheit" und "Zusammenarbeit" semantisch verknüpfte. Sie ist seither durch die entsprechenden Beschlüsse im KSZE/OSZE Rahmen sowie durch die darin gesetzten Aktionen noch deutlicher geworden.

Schließlich wird an der OSZE besonders deutlich erkennbar, daß multilaterale Institutionen in Wahrheit keine eigenständigen Akteure der internationalen Beziehungen sind. Sie stellen üblicherweise eher den Rahmen für Aktionen ihrer Teilnehmer dar, die diesen Rahmen für ihre politischen Ziele instrumentalisieren. Internationale Institutionen machen nicht Politik - sie sind Politik. Sie lassen sich am ehesten als "Transmissionsriemen" der jeweiligen nationalen Politik zu einem gemeinsamen Vorgehen mit anderen Staaten definieren, um Ziele zu erreichen, die im Alleingang kaum oder nur schwer zu erreichen sind.

Andererseits treffen Staaten regelmäßig Vorkehrungen, damit sich solche Einrichtungen nicht aus der Rolle des Instruments der jeweiligen nationalen Politiken emanzipieren und doch selbständige Akteure werden könnten. Sie behalten sich daher regelmäßig das Recht vor, unangenehme oder unannehmbare Entscheidungen in solchen Institutionen gar nicht entstehen

zu lassen. Die Willensbildung in solchen Institutionen beruht daher - sofern sie demokratisch strukturiert sind - auf dem übereinstimmenden Willen (Konsens) ihrer Mitglieder oder Teilnehmer. Dementsprechend folgt auch die Willensbildung in der OSZE - wie im übrigen auch in den anderen europäischen internationalen Institutionen wie EU, NATO und WEU - grundsätzlich dem Konsensprinzip. Obzwar daher das Konsensprinzip¹² keinesfalls als besonderes Charakteristikum der OSZE bezeichnet werden kann, wird es aber doch zumeist - neben der umfassenden Zahl der Teilnehmerstaaten - als Wesensmerkmal der OSZE betrachtet.

II.3. Institutionalisation und die Entwicklung von der KSZE zur OSZE

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa beschlossen die KSZE-Staaten auf Einladung Frankreichs ein Gipfeltreffen, auf dem die Grundlagen für ein neues Europa kodifiziert werden sollten¹³. Es erarbeitete jene Beschlüsse, die dann auf dem Gipfel¹⁴ als "Charta von Paris für ein neues Europa" von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden.

II.3.1. Die Schaffung der KSZE-Institutionen¹⁵

Während bis zur Charta von Paris die jeweiligen Konferenzen und Treffen im KSZE-Rahmen ihr Mandat von einem der Folgetreffen erhalten hatten, wurden nunmehr regelmäßig wiederkehrende Folgetreffen, regelmäßig zusammentreffende Gremien und ständige Institutionen des KSZE-Prozesses¹⁶ geschaffen, nämlich:

an regelmäßig wiederkehrenden Treffen:

- Folgetreffen der KSZE alle zwei Jahre, an denen auch die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten zusammentreten;

an regelmäßig zusammentretenden Gremien:

- regelmäßige Treffen der Außenminister als Rat, mindestens einmal jährlich;

- der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) zur Vorbereitung der Treffen des Rates (der Außenminister); der Ausschuss kann auch zusätzliche Treffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten vereinbaren.

an ständigen Institutionen:

- ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung "dieser Konsultationen" (nämlich des Rates und des Ausschusses Hoher Beamter);
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen soll;
- ein Büro für freie Wahlen¹⁷ in Warschau, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Weiters spricht sich die Charta für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE aus, insbesondere durch die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten¹⁸.

II.3.2. Die weitere Entwicklung

Die weiteren Entwicklungsschritte von der KSZE zur OSZE als Rahmeninstitution der europäischen Sicherheit wurden auf den Sitzungen des Rates in Berlin (19.-20. Juni 1991), Prag (30.-31. Januar 1991), Stockholm (14.-15. Dezember 1992) und Rom (1993) und auf den Nachfolgetreffen in Helsinki 1992 und Budapest 1994 gesetzt, wo schließlich auch die Umbenennung zu "OSZE" erfolgte.

*** Das Helsinki-Nachfolgetreffen**

Das Helsinki-Nachfolgetreffen (24.03. - 11.07 1992) steht am Schnittpunkt der Entwicklung von der KSZE zur OSZE. Es hatte einerseits sein Mandat ursprünglich durch das vorangegangene Wiener Nachfolgetreffen (1986-1989) der KSZE¹⁹ noch in der bisherigen Form erhalten und bildet damit das vierte und letzte Folgetreffen im eigentlichen Sinne. Andererseits fand es als das erste Treffen unter den Bestimmungen der Pariser Charta statt, d.h. als erstes von nunmehr regelmäßig wiederkehrenden Treffen.

Das Treffen stellte sowohl hinsichtlich der Strukturen als auch der Inhalte und Aufgaben der damaligen KSZE die Weichen zur Entwicklung in eine eigentliche Organisation. So erklärten die Teilnehmerstaaten die KSZE zur "Regionalen Abmachung" i.S. des Kapitels VIII der UN-Charter²⁰. Diese Erklärung und die nachfolgenden inhaltlichen Beschlüsse reflektierten gleichzeitig den Willen der Teilnehmerstaaten, die KSZE/OSZE in Zukunft für erweiterte Aufgaben der europäischen Sicherheit zu nützen, insbesondere auf den Gebieten der Frühwarnung und Konfliktverhütung. Diese Zielsetzung beruhte wiederum auf der Einsicht über das Fehlen solcher Instrumente im Vorfeld des Jugoslawien-Konflikts, insbesondere aber des Kriegausbruchs in Bosnien-Herzegowina im Frühjahr 1992²¹.

Die Helsinki-Beschlüsse sehen daher die Einrichtung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten vor, dessen Aufgabe in der "Frühwarnung" und gegebenenfalls in "Frühmaßnahmen" besteht²².

Die Helsinki-Beschlüsse begründen ferner das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation²³ mit Sitz in Wien. Das Forum war damit der erste ständige Vertretungskörper im Rahmen der damaligen KSZE. Seine Gründung stellte eine entscheidende Weiche für den Übergang zu einer eigentlichen Organisation.

Parallel zur Gründung des Forums für Sicherheitskooperation wurde auch ein ständiger Konferenzdienst in Wien gegründet, der an die Stelle der bisher jeweils für eine konkrete Konferenz²⁴ eingerichteten Konferenzsekretariate trat.

Kapitel III der Helsinki-Beschlüsse legte die Grundlagen für die operative Rolle der KSZE/OSZE. Es widmet sich der Frühwarnung, der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissionen und KSZE-Friedenserhaltung), und der friedlichen Beilegung von Streitfällen²⁵, insbesondere aber auch Friedenserhaltenden Operationen.

*** Das Stockholmer Rattreffen**

Das Stockholmer Rattreffen fand am 14./15. Dezember 1992 statt und beschloß unter anderem die Weiterentwicklung von KSZE-Strukturen und - Institutionen²⁶, nämlich

- die Einrichtung des Amtes eines Generalsekretärs;
- regelmäßige Zusammenkünfte von Vertretern der Teilnehmerstaaten in Wien in den Zeiträumen zwischen den Sitzungen des AHB ("Wiener AHB-Gruppe"), sowie
- die Einrichtung einer einzigen organisatorischen Struktur für die Sekretariate in Prag und Wien unter der Leitung des Generalsekretärs.

Weiters beauftragten die Minister das KVZ, rasche Schritte zur Stärkung seiner Fähigkeit einzuleiten, vorbeugende diplomatische Missionen und Friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE operativ zu unterstützen, d.h. die Einrichtung einer "Mission Support Group" innerhalb des KVZ²⁷.

Der Generalsekretär²⁸ agiert unter Anleitung des Amtierenden Vorsitzenden²⁹ und als sein Vertreter und soll ihn bei allen auf die Erfüllung der Ziele der KSZE ausgerichteten Aktivitäten unterstützen; er wird auf Empfehlung des AHB und des Amtierenden

Vorsitzenden vom Rat per Konsens für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt³⁰. Er ist der höchste administrative Beamte der KSZE.

Schließlich beschloß das Ratstreffen die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Kontakte mit internationalen Organisationen, insbesondere mit den Vereinten Nationen³¹.

*** Das Ratstreffen in Rom**

Das Ratstreffen in Rom fand vom 30. November bis zum 1. Dezember 1993 statt und beschloß unter anderem die Einrichtung eines ständigen Gremiums in Wien für politische Konsultationen und Beschlußfassung, den Ständigen Ausschuß der KSZE³². Er löste de facto die Wiener AHB-Gruppe ab, hat aber einen höheren Stellenwert erhalten. Er faßt - wenn der AHB nicht tagt - Beschlüsse zu allen auf die KSZE Bezug habenden Fragen.

Auf der Seite der administrativen Strukturen beschlossen die Minister nunmehr konkret die Einrichtung eines KSZE-Sekretariats in Wien³³, wobei eine politische Abteilung³⁴ und eine Verwaltungs- und Budgetabteilung neu geschaffen und das bisherige KVZ-Sekretariat und die Konferenzdienste integriert wurden.

*** Das Treffen von Budapest**

Das Treffen von Budapest wurde vom 10. Oktober bis zum 8. Dezember 1994 abgehalten und mit einem Gipfeltreffen abgeschlossen, auf welchem das Budapester Dokument verabschiedet wurde³⁵. Es brachte in organisatorischer Hinsicht keine eigentlichen Neuerungen mehr, bis auf geringfügige Änderungen bei den Arbeitsabläufen einzelner Gremien, wohl aber in der Terminologie.

So wurde einerseits die bereits erwähnte Namensänderung von der KSZE zur OSZE vollzogen. Der frühere KSZE-Rat wird nunmehr als Ministerrat³⁶ bezeichnet. Der frühere AHB wurde in "Hoher Rat" umbenannt³⁷. Er wird mindestens zweimal jährlich in Prag zusammentreten und politische und allgemeine budgetäre Richtlinien erörtern und vorgeben. Schließlich wurde der bisherige Ständige Ausschuß in "Ständiger Rat" umbenannt³⁸. Er wird das reguläre Gremium für die politische Konsultation und Beschlußfassung sein. Er kann auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden. Er wird in Wien zusammentreten und sich aus den ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten zusammensetzen.

Das Budapester Dokument legt weiters fest, daß das gegenwärtige Verfahren der Überprüfung der Durchführung aller KSZE-Verpflichtungen beibehalten wird, und behält damit das in den Helsinki-Beschlüssen festgelegte Muster prinzipiell bei. Es legt aber fest, daß das jedem Gipfeltreffen vorausgehende Überprüfungstreffen nicht mehr - wie bis dahin üblich - am Ort des Gipfeltreffens, sondern in Wien stattfinden wird³⁹.

Hinsichtlich der weiteren Kompetenzverteilung stellt das Dokument ausdrücklich fest, daß die umfassende Verantwortung für exekutive Maßnahmen weiterhin beim Amtierenden Vorsitzenden liegen wird⁴⁰. Dieser wird sein Mandat auch weiterhin in vollem Umfang nutzen, unter anderem durch die Entsendung Persönlicher Vertreter. Der Amtierende Vorsitzende wird durch die Troika unterstützt. Seine Amtszeit beträgt normalerweise ein Kalenderjahr.

Im operativen Teil⁴¹ widmet sich das Dokument in Kapitel II den "Regionalen Fragen"⁴², nämlich Berg-Karabach, Georgien, und Moldau. In manchen Kommentaren wurde damals das Fehlen einer Erklärung zu Bosnien bemängelt, doch dieses Fehlen zeigte deutlich das damalige Fehlen eines tragfähigen Konsenses gerade auch wesentlicher Staaten zu diesem Thema, stellte also ein naturgetreues Abbild der Realität dar.

Kapitel III widmet sich dem Thema der Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, ohne aber inhaltliche Aussagen zu treffen⁴³. Es besteht bloß aus einem Absatz, der den Hohen Rat und den Ständigen Rat ersucht, ihre

Arbeiten zu diesem Thema fortzusetzen. Kapitel IV enthält den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit. Er war im Forum für Sicherheitskooperation erarbeitet worden und wurde dann in das Budapester Dokument aufgenommen. Er stellt ein umfassendes Dokument dar, das die Verteidigungs- und Militärpolitik der Teilnehmerstaaten regelt und sowohl im Frieden als auch im bewaffneten Konflikt gilt. Er enthält weiters ausdrücklich die Verpflichtung zur demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte. Gleichzeitig ist der Verhaltenskodex aber auch ein markantes Beispiel der fortbestehenden "legislativen", also normsetzenden Funktion der OSZE.

Kapitel V betrifft weitere Aufgaben des Forums für Sicherheitskooperation (FSK). Es soll unter anderem einen Rahmen für Rüstungskontrolle entwickeln, der als Grundlage einer Agenda zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen soll. Regionale und KSZE-weite Ansätze sollten einander in zunehmendem Maße ergänzen. Kapitel VI betrifft Prinzipien zur Regelung der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, chemischen und biologischen Waffen und der Raketentechnologie. Kapitel VII gibt das Mandat für die Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert. Die anschließenden eher umfangreichen Kapitel VIII und IX betreffen die menschliche und die wirtschaftliche Dimension⁴⁴. Kapitel X widmet sich schließlich dem Mittelmeerraum, wobei im Rahmen des Ständigen Rates eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe mit den "nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten"⁴⁵ auf Expertenebene eingerichtet wird.

II.3.3. Beurteilung der Entwicklung zur OSZE und der derzeitige Status

Mit dem Budapester Treffen war damit die Entwicklung von der KSZE zur OSZE auch terminologisch abgeschlossen. Die nachfolgenden Sitzungen des Ministerrates und der Gipfeltreffen⁴⁶ haben keine weiteren derart einschneidenden Änderungen erbracht. Die Entwicklung selbst ist als ein inkrementaler Prozeß zu bezeichnen, der nicht schon vorweg einem "Grand Design" folgte, sondern sich

- einerseits aus den äußeren Herausforderungen insbesondere seit dem Ausbruch des Jugoslawien-Konflikts, aber auch anderer Konflikte im geographischen Bereich der damaligen KSZE und nunmehrigen OSZE sowie aus dem Zerfall von Jugoslawien, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei ergab,
- andererseits aber auch aus den organisatorischen und administrativen Erfahrungen resultierte, die in der Zwischenzeit gemacht worden waren.

Wollte man einen Zeitpunkt festlegen, in welchem inhaltlich der Übergang von einer eher losen Institution, welche noch weitgehend ihren ursprünglichen Charakter als multilaterale Konferenz erhalten hatte, zu einer Organisation im eigentlichen (wenngleich nicht rechtlichen) Sinn erfolgte, so wäre dafür der Zeitraum im Jahre 1992 zwischen dem Helsinki-Treffen im Juni und dem Stockholmer Ratstreffen im Dezember anzusetzen.

- Zunächst schufen die Beschlüsse von Helsinki das Forum für Sicherheitskooperation und damit den ersten wirklich ständigen Vertretungskörper der Teilnehmerstaaten der KSZE. Die gleichzeitige Einrichtung eines ständigen - und nicht mehr bloß konferenzbezogenen - Konferenzdienstes schuf dafür auch die erforderliche administrative Infrastruktur.
- Die Praxis der Staaten, ihre Delegationen in Wien⁴⁷ mit den Vorarbeiten für die Sitzungen des AHB in Prag zu beauftragen, wurde mit der Bezeichnung der "Wiener Gruppe" als inoffizielle, aber bereits formalisierte Einrichtung durch das Stockholmer Ratstreffen anerkannt;

- Gleichzeitig schufen die Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens auch den Posten eines Generalsekretärs als zentrale Einrichtung für die administrativen und operativen Einrichtungen der damaligen KSZE.
- Die folgenden Beschlüsse des Ratstreffens von Rom,
- die bereits existierende "Wiener Gruppe" als "Ständiger Ausschuß" zu einem beschlußfähigen Organ zu machen, sowie
- den Generalsekretär nicht am bisherigen Sitz des Sekretariats in Prag, sondern in Wien anzusiedeln und ihm ein vereinheitlichtes Sekretariat zu unterstellen,

waren die fast zwangsweise Konsequenz der 1992 getroffenen Entscheidungen. Das Gipfeltreffen von Budapest hatte dann nur noch die Aufgabe, diese Entwicklung durch die Namensänderung zu sanktionieren.

II.3.4. Die derzeitige Organisationsstruktur

Auf der Grundlage dieser Entwicklungen stellt sich die OSZE heute als de facto voll entwickelte Organisation mit beratenden/beschlußfassenden und durchführenden Organen dar, auch wenn ihr bis heute - mangels eines Gründungsvertrages - de jure der Rechtscharakter einer internationalen Organisation fehlt.

II.3.4.1. Die beratenden/beschlußfassenden Organe sind:

- Die Gipfeltreffen (zweijährlich, gegen Jahresende); sie waren historisch aus den Nachfolgetreffen gewachsen und haben ihre hohe politische Bedeutung beibehalten, wenngleich in der Beschlußfassung bereits die Charta von Paris eine Verlagerung zum Rat der Außenminister erkennen ließ. Diese Tendenz setzt sich anscheinend insofern fort, als voraussichtlich die Intervalle zwischen den Treffen größer werden⁴⁸;
- der Rat der Außenminister (jährlich, gegen Jahresende); er wurde mit der Charta von Paris begründet und stellt auch heute noch das maßgeblichste Entscheidungsorgan dar, wenngleich viele Befugnisse in der weiteren Entwicklung zunächst an den AHB/Hohen Rat und dann weiter an den ständigen Rat devolviert wurden. Allerdings leitet sich aus dem Vorsitz im Rat der Außenminister der rotierende Amtierende Vorsitz ab, der auch den Vorsitz in den untergeordneten Gremien (Hoher Rat und Ständiger Rat) stellt;
- der Hohe Rat (Spitzenbeamte, Sitzungen etwa zweimal jährlich); er entwickelte sich aus dem AHB, der von der Charta von Paris als das eigentliche Entscheidungsorgan auf Beamtenebene vorgesehen war. Zunächst devolvierten Aufgaben des Ministerrates an ihn und stärkten seine Stellung. Mit der Einrichtung der Wiener Gruppe, die zunächst nur Vorbereitungsaufgaben für die Arbeit des AHB hatte, wurde aber der Grundstein für eine weitere Devolution seiner Befugnisse gelegt, die sich dann mit der Schaffung des Ständigen Ausschusses (nunmehr: Ständiger Rat) als selbständig zur Entscheidung befugtes Organ manifestierte;
- der Ständige Rat (Sitzungen wöchentlich); er ist aus dem Ständigen Ausschuß hervorgegangen und stellt heute das wesentlichste Organ der Alltagsarbeit in der Beratung und Beschlußfassung in allgemein politischen und administrativen Fragen dar;

- das Forum für Sicherheitskooperation (Sitzungen ebenfalls wöchentlich); es wurde an Stelle der früheren Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen als nunmehr ständiges Organ zur Beratung und Beschlußfassung in Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Vereinbarung und Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollmaßnahmen (insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen) eingesetzt.

Der Ständige Ausschuß und das Forum für Sicherheitskooperation haben ferner Unterausschüsse und Arbeitsgruppen eingesetzt, die zwischen den wöchentlichen Treffen Detailfragen bearbeiten und in den wöchentlichen Sitzungen an das jeweilige Gremium berichten.

Ministerrat, Hoher Rat und Ständiger Rat stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, das sich auch im Vorsitz ausdrückt. Der jährlich rotierende Vorsitz des Ministerrates stellt auch den Vorsitz in den nachgeordneten Gremien, nämlich dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat. Das Forum für Sicherheitskooperation steht demgegenüber außerhalb dieser Hierarchie. Es hat einen nach der alphabetischen Reihenfolge der Staaten monatlich wechselnden Vorsitzenden, wobei der zum Zeitpunkt des Ratstreffens agierende Vorsitzende dann dem Rat der Außenminister Bericht erstattet.

Die Struktur der beschlußfassenden Organe in der OSZE

Gipfeltreffen	
zweimal jährlich	
Rat der Aussenminister	
jährlich	
Amtierender Vorsitzender	
Hoher Rat	
zweimal jährlich	
Vorsitz wie Rat	
Ständiger Rat	
wöchentlich	
Vorsitz wie Rat	
Forum für Sicherheitskooperation	
wöchentlich	
Vorsitz monatlich rotierend	
Skizze 1	

II.3.4.2. Die durchführenden Organe

Die durchführenden Organe in der OSZE sind teils auf der politischen, teils auf der administrativen Ebene angesiedelt. Der Spielraum der durchführenden Organe ist wesentlich enger gehalten als etwa in den Vereinten Nationen und reflektiert damit ein deutliches Schwergewicht bei der Funktion als Organ der Staatengemeinschaft. Damit wird aber die eigentlich administrative Ebene weniger politisch als vielmehr professionell gesehen, was sich auch in der Personalpolitik niederschlägt.

II.3.4.2.1 Auf der Beamtenebene

Der Generalsekretär mit Sitz in Wien ist der höchste Beamte. Im Gegensatz zur Struktur der Vereinten Nationen kommt dieser Funktion bei der OSZE keine politische Bedeutung zu. Er wird für eine Zeitdauer von drei Jahren ernannt. Ihm untersteht das Sekretariat in Wien (einschließlich der Außenstelle in Prag, die als "Restposten" des ursprünglich dort ansässigen KSZE-Sekretariats belassen wurde), nicht aber das BDIMR in Warschau oder die anderen Einrichtungen (einschließlich des Hochkommissars für Nationale Minderheiten oder des Beauftragten für die Medienfreiheit). Allerdings ist der Generalsekretär auch für das Dienstrecht dieser Einrichtungen verantwortlich.

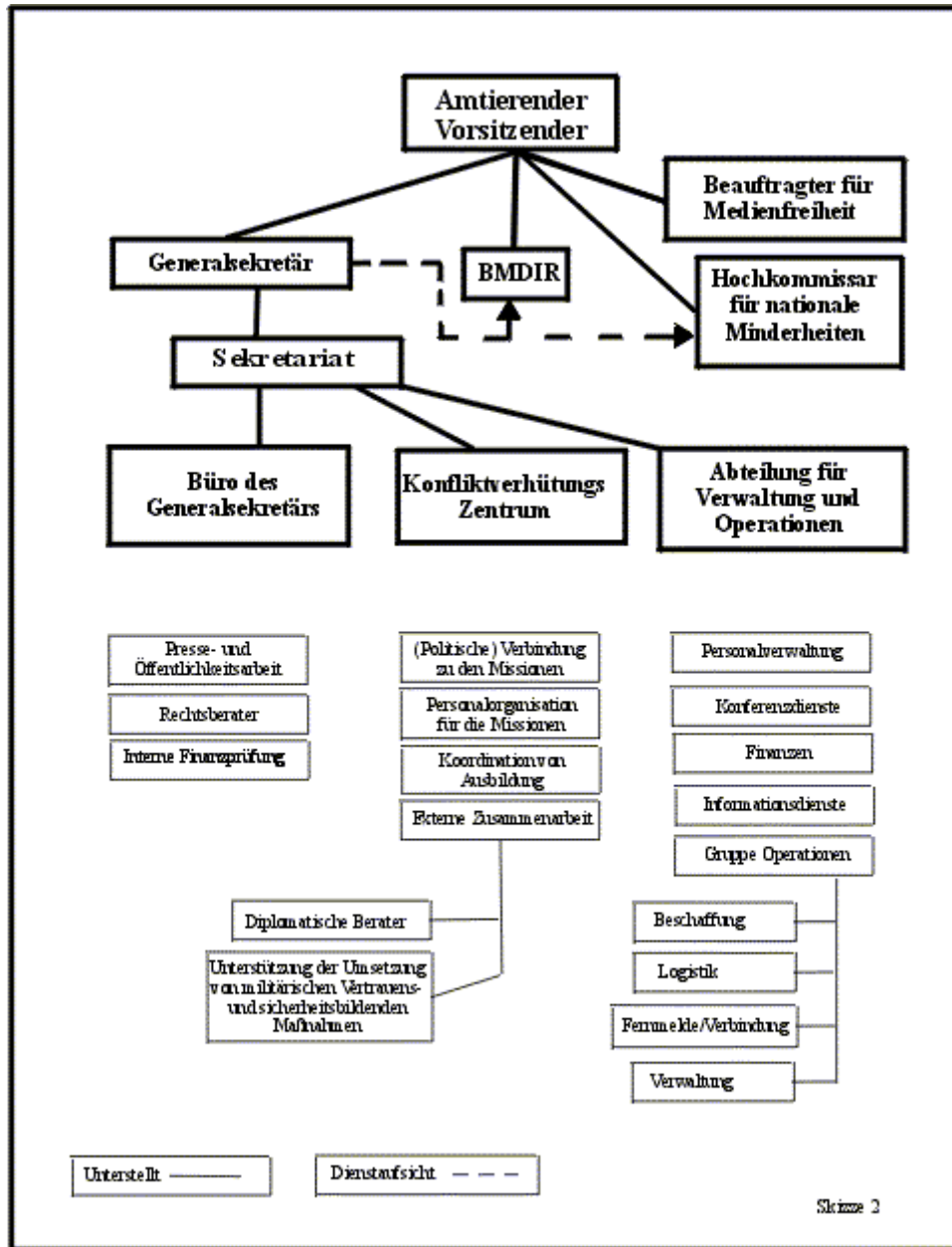
Das Sekretariat in Wien ist dem Generalsekretär unterstellt. Es wurde 1993 errichtet und 1997 und 1998 durch Zusammenlegung von früher getrennten Abteilungen gestrafft und den Erfordernissen der operativen Führung der Feldmissionen in ihrer zunehmenden Anzahl und Größe angepaßt. Die derzeitige Struktur wurde im September 1998 vom Ständigen Rat auf der Grundlage eines Arbeitspapiers des Generalsekretärs beschlossen⁴⁹ und sieht ein Büro des Generalsekretärs und zwei Abteilungen vor. Das Konfliktverhütungszentrum umfaßt alle Funktionen im politischen und sicherheitspolitischen Bereich. Die Abteilung für Verwaltung und Operationen ist für technische, administrative und operative Unterstützungsaufgaben zuständig.

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau ist aus dem 1990 gegründeten Büro für Freie Wahlen hervorgegangen, das dem Amtierenden Vorsitzenden direkt unterstellt war. Es hat daher diese vom Sekretariat unabhängige Stellung auch heute beibehalten. Die Einrichtung diente ursprünglich der Ausbildung von Personal für Wahlen in den Reformstaaten, hat aber in der Zwischenzeit ein erweitertes Aufgabengebiet v.a. in Förderung demokratiepolitischer Maßnahmen und in der Ausbildung von Menschenrechtsexperten erhalten. Ihr Leiter wird ebenfalls auf drei Jahre ernannt.

Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten mit Sitz in Den Haag wird ebenfalls auf drei Jahre bestellt und ist damit der Beamtenebene zuzurechnen. Allerdings ist seine Aufgabe politischer als die des Generalsekretärs, da er vielfach direkt vermittelnd in schwelenden Minderheitenkonflikten agiert. Er untersteht dem Amtierenden Vorsitzenden, kann aber auch von einem der entscheidungsbefugten Gremien beauftragt werden⁵⁰. Dem Hochkommissar ist ein Büro beigeordnet, das ihn in seiner Arbeit sowohl inhaltlich als auch administrativ unterstützt. Er ist auf Zusammenarbeit mit dem BDIMR in Warschau angewiesen.

Der Beauftragte für die Medienfreiheit mit Sitz in Wien wurde auf der Grundlage eines Mandats des Lissaboner Nachfolgetreffens von 1996 im November 1997 durch Beschluß des Ständigen Rates eingerichtet⁵¹ und wird vom Ministerrat für eine Funktionsdauer von drei Jahren bestellt. Die erste Ernennung erfolgte auf dem Ratstreffen von Kopenhagen im Dezember 1997. Sein Mandat ist dem des Hochkommissars für Nationale Minderheiten nachgebildet und damit stärker politisch

Die Durchführungsebene der OSZE



II.3.5. Die weitere Entwicklung

Mit dem Budapester Treffen hatte die OSZE sowohl dem Inhalt als auch dem Namen nach ihren derzeitigen Organisationscharakter erhalten. Ihre weitere Entwicklung mit den Ratstreffen 1995 in Budapest und 1997 in Kopenhagen sowie dem Gipfeltreffen 1996 in Lissabon betraf demgemäß nicht so sehr die Organisationsstruktur, sondern vor allem die Inhalte der Arbeit der Organisation, aber auch ihre Stellung im Rahmen der "interlocking institutions".

II.3.5.1. Das Budapester Ratstreffen (Dezember 1995)

Das Budapester Ratstreffen faßte drei Beschlüsse, nämlich

- zur Durchführung der Aufgaben, die der OSZE durch das Friedensabkommen von Dayton für Bosnien und Herzegowina zugewiesen wurden⁵², einschließlich der Errichtung einer umfangreichen Mission in Bosnien-Herzegowina;
- zum Minsk-Prozeß der Verhandlungen über eine Friedenslösung im Berg-Karabach:⁵³
- schließlich zur Erarbeitung eines umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert⁵⁴.

Von besonderer Bedeutung sind davon einerseits der Beschluß über die Rolle der OSZE in Bosnien-Herzegowina, und andererseits der Beschluß über das Sicherheitsmodell. Mit dem Beschluß über die Operation in Bosnien-Herzegowina übertrugen die Außenminister der OSZE als Organisation einen wesentlichen Teil der militärischen wie der zivilen Konsolidierung nach dem mehrjährigen Krieg. Mit dem Beschluß über das Sicherheitsmodell steckten sie aber auch den Rahmen für die zukünftige Funktion der OSZE in der europäischen Sicherheitspolitik ab.

II.3.5.2. Das Gipfeltreffen von Lissabon (Dezember 1996)

Das Gipfeltreffen von Lissabon verabschiedete ein Dokument, das aus dem eigentlichen Dokument⁵⁵, einem Anhang und zwei Beschlüssen des Forums für Sicherheitskooperation, die vom Gipfeltreffen bestätigt wurden, besteht.

Das Dokument selbst (Kapitel I) enthält einerseits eine deklaratorische Gipfelerklärung und andererseits eine Erklärung über das Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Die Teilnehmer des Gipfeltreffens bekräftigen das Recht jedes Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, sowie die Pflicht der anderen Staaten, diese Rechte aller anderen Staaten zu achten⁵⁶. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten⁵⁷.

Im operativen Teil⁵⁸ verpflichten sich die Staaten,

- gutnachbarliche Beziehungen zu fördern,
- Minderheitenrechte zu achten sowie uneingeschränkt mit dem Hochkommissar für Nationale Minderheiten zusammenzuarbeiten,
- zur Zusammenarbeit mit an die OSZE-Region angrenzenden Regionen, insbesondere dem Mittelmeerraum,
- zur Stärkung und Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle, einschließlich der Selbstbeschränkung des Umfangs der Streitkräfte auf solche militärischen Fähigkeiten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitsbedürfnissen vereinbar sind,
- zur Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und europäischen wie auch transatlantischen Organisationen, wobei die Teilnehmer die OSZE als die umfassendste Organisation für Konsultation, Beschlußfassung und

Zusammenarbeit in der Region ansprechen, die als Regionale Abmachung nach Kap. VIII der Charta der Vereinten Nationen in besonderer Weise als Forum zur Verbesserung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Ergänzung dieser Organisationen und Institutionen geeignet ist; in diesem Zusammenhang legten die Teilnehmer auch fest, daß die Teilnehmerstaaten gemeinsam beschließen könnten, eine Angelegenheit im Name der OSZE an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu überweisen, wann immer Maßnahmen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen⁵⁹ erforderlich sein könnten,

- zur verstärkten Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsorganisationen, die transparent und vorhersehbar agieren, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen befolgen und deren Mitgliedschaft auf offenen und freiwillig eingegangenen Verpflichtungen beruht.

Zuletzt verlängert und detailliert die Erklärung das Mandat zur weiteren Erarbeitung des genannten Sicherheitsmodells mit dem Auftrag, dem Ratstreffen in Kopenhagen 1997 über den Fortgang zu berichten.

Der Anhang (Kap. II) bezieht sich auf den Fortgang des Friedensprozesses für Berg-Karabach im Rahmen des Minsk-Prozesses.

Kapitel III enthält das Dokument über den Rahmen für Rüstungskontrolle, das im Forum für Sicherheitskooperation erarbeitet worden war⁶⁰. Der Rahmen soll dazu beitragen, das OSZE-Gebiet auch in militärischer Hinsicht zu einem unteilbaren Sicherheitsraum weiterzuentwickeln. Das Endziel wäre die Schaffung eines Netzes von Rüstungskontrollvereinbarungen, das den gesamten OSZE-Bereich abdeckt.

Kap. IV widmet sich der weiteren Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation. Auch dieses Kapitel beruht auf einem entsprechenden Beschluß des Forums für Sicherheitskooperation⁶¹. Im Anhang enthält dieses Kapitel weiters einen Beschluß der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) über Weiterentwicklung des KSE-Vertrages, wobei insbesondere die Frage der "Gruppenstruktur"⁶² zu entwickeln wäre.

Das Lissabonner Dokument ist damit deutlich sicherheitspolitisch orientiert, wobei sowohl die allgemeinen Rahmenbedingungen der politischen Stabilität (im Sicherheitsmodell) als auch die Rahmenbedingungen für Fortschritte im Bereich der militärischen Stabilität (in den Kapiteln über Rüstungskontrolle) angesprochen werden. Das Gipfeltreffen konzentrierte sich freilich darauf, den Rahmen abzustecken und auf der höchsten politischen Ebene die Prinzipien und Ziele vorzugeben, wogegen die konkreten Schritte dann auf Beamtenebene durch die Delegationen zu leisten sind.

Im Dokument des Gipfeltreffens manifestiert sich aber auch, daß "die OSZE" eben keine Institution ist, die von ihren Teilnehmern abgekoppelt wäre oder einem von den Teilnehmern unabhängigen Willensbildungsprozeß folgen würde. Aus allen Formulierungen geht hervor, daß nicht "die OSZE" beschließt, sondern die Teilnehmerstaaten bzw. die versammelten Staats- und Regierungschefs. Wie eingangs ausgeführt, trifft dies zwar nicht nur auf die OSZE, sondern auch auf alle anderen internationalen⁶³ Institutionen zu. In der OSZE wird aber nicht einmal der Versuch gemacht, diese Form der Willensbildung zu verbergen⁶⁴.

II.3.5.3. Das Ratstreffen von Kopenhagen

Das Ratstreffen fand im Dezember 1997 statt und traf weitgehende Aussagen zur Regelung des Verhältnisses der OSZE zu anderen sicherheitspolitischen Institutionen in Europa.

Der Rat faßte dort einen Grundsatzbeschluß, der in die Leitlinien für ein OSZE-Charter-Dokument über europäische Sicherheit einging⁶⁵. Die Minister stellten fest, daß die Sicherheit im OSZE-Gebiet Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und einschlägigen Organisationen und Institutionen erfordert, denen auch sie angehören. Wie die

Minister weiters feststellten, möchten die OSZE-Teilnehmerstaaten die nichthierarchische, gegenseitig verstärkende Art der Beziehungen zwischen diesen Organisationen und Institutionen vertiefen, um einer Grundlage für gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit im OSZE-Gebiet den Weg zu ebnen⁶⁶. Als erste praktische Schritte wurden folgende Maßnahmen beschlossen:

- Regelmäßige Kontakte, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter auch Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennenzulernen;
- Zusammenarbeit bei der Reaktion auf konkrete Krisen.
- Dabei sollen Doppelgleisigkeiten vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet werden. Die OSZE kann nach Bedarf ihre Dienste als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen anbieten⁶⁷.

III. Die OSZE als Einrichtung "kooperativer" SICHERHEITSPOLITIK

Die OSZE unterscheidet sich nicht nur hinsichtlich ihrer spezifischen Entwicklungsgeschichte von den anderen sicherheitspolitischen Institutionen in Europa, sondern auch durch ihre spezifische Annäherung an die europäische Sicherheit, die sich in ihrer Struktur und in ihren Instrumenten niederschlägt. Da sie auf die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zur Kooperation angewiesen ist, stellt sie typischerweise eine Einrichtung der "kooperativen Sicherheitspolitik" dar.

Wenngleich allgemein anerkannt ist, daß die KSZE/OSZE eine Einrichtung kooperativer Sicherheit darstellt⁶⁸, muß doch festgestellt werden, daß unklare Vorstellungen darüber bestehen, wie kooperative Sicherheit beschaffen ist, was ihre Charakteristika sind, und wo ihre Grenzen und Möglichkeiten liegen⁶⁹. Diese Frage ist oftmals überdies mit dem Anspruch überfrachtet, als Argumentation im Richtungsstreit zwischen Vertretern der "realistischen" und anderen Denkschulen dienen zu müssen, wobei sich innerhalb der "realistischen" Denkschule erst in neuerer Zeit auch eine positivere Einstellung zu kooperativen Strategien abzuzeichnen scheint⁷⁰. In eben diesem Richtungsstreit wird "kooperative Sicherheitspolitik" weiters oftmals als Frage von Institutionen betrachtet, die aus der Sicht der "realistischen" Denkschule entsprechend skeptisch gesehen werden⁷¹, anstatt sie als sicherheitspolitische Strategie zu verstehen⁷².

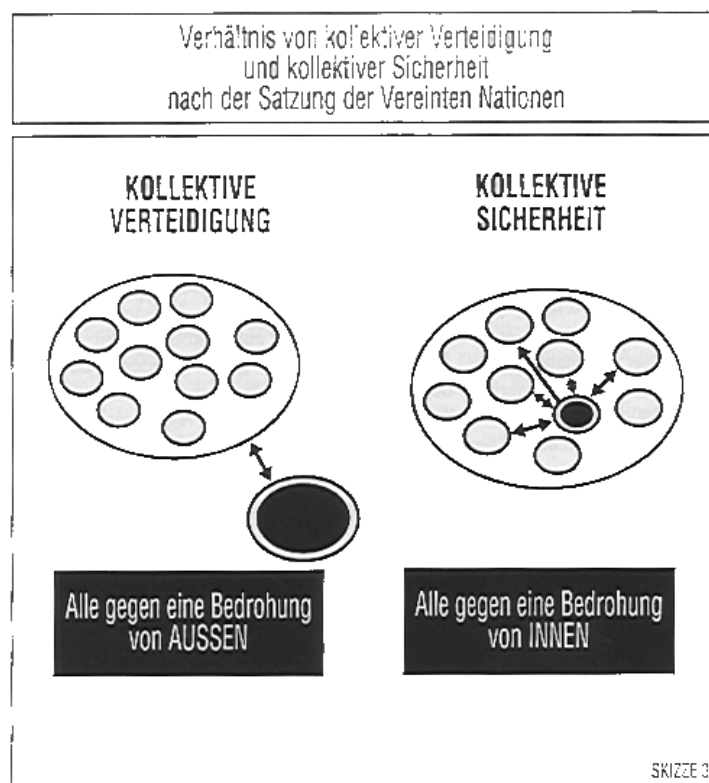
Die mangelhafte konzeptuelle Aufarbeitung wie die Einbindung in den genannten Richtungsstreit führen damit vielfach zu verkürzten Beurteilungen sowohl der Konzeption als auch von Einrichtungen kooperativer Sicherheit, nicht zuletzt auch der OSZE. Hinsichtlich der Konzeption wird Kooperation einerseits schlechthin als Überwindung der internationalen Anarchie postuliert⁷³, die von der realistischen Denkschule vertreten wird. Andererseits wird gerade deshalb kooperative Sicherheitspolitik aber zumindest vom bisherigen "mainstream" der realistischen Denkschule als unzureichend angesehen⁷⁴. Diese beiden konträren Sichtweisen mögen unter anderem dadurch bedingt sein, daß kooperative Sicherheitspolitik zumeist nicht nur als Antithese, sondern oftmals zumindest implizit als zu bevorzugende Alternative herkömmlicher Sicherheitspolitiken vorgestellt wird. Wird sie dagegen als komplementär zu kompetitiven⁷⁵ Strategien verstanden, wobei der Einsatz von den jeweiligen Umständen abhängt, so findet sie auch in der realistischen Denkschule ihren Platz⁷⁶.

III.1. "Nicht-kooperative" und "kooperative" Sicherheitspolitik

Im Bereich der internationalen Sicherheit wird "Sicherheitspolitik" üblicherweise als Politik der Friedenssicherung und Kriegsverhütung definiert. Dabei können ein "nicht-kooperativer" und ein "kooperativer" Ansatz unterschieden werden⁷⁷.

III.1.1. "Nicht-kooperative" Sicherheitspolitik

Innerhalb des nicht-kooperativen Ansatzes nimmt das Instrument der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung⁷⁸ die ursprünglichste Funktion ein. Es richtet sich gegen einen von außen kommenden, oftmals mehr oder weniger bereits vorweg feststehenden potentiellen⁷⁹ Gegner und ist daher seinem Inhalt nach eindeutig nicht-kooperativ. Es kann sich in der Form der Verteidigungspolitik im engeren Sinne oder in der Strategie der Abschreckung ausdrücken. Demgegenüber richtet sich das Instrument der "kollektiven Sicherheit", wie es etwa im Völkerbund oder in den Vereinten Nationen⁸⁰ postuliert wurde, nicht mehr gegen einen von außen kommenden, mehr oder weniger feststehenden Gegner, sondern gegen jeden potentiellen Friedensbrecher innerhalb des Systems⁸¹. Er soll durch die zusammengefaßte Macht der anderen Teilnehmer des Systems von der Aggression abgehalten werden⁸². Solche Systeme benötigen daher auch Entscheidungsorgane, die - wenn erforderlich - Zwangsmaßnahmen verhängen können⁸³. Wenngleich diese Komponente von Systemen der kollektiven Sicherheit ausdrücklich nicht-kooperativ ist, enthalten solche Systeme darüber hinaus zumeist auch die Förderung friedlicher Beziehungen sowie der friedlichen Streitbeilegung zwischen ihren Mitgliedern⁸⁴, und damit auch ein kooperatives Element⁸⁵.



III.1.2. "Kooperative" Sicherheitspolitik

Kooperative Sicherheitspolitik im eigentlichen Sinn wird durch den Verzicht auf Zwangsdurchsetzung und Konfrontation charakterisiert. In einer Studie der Brookings-Institution wird sie wie folgt definiert: "... a strategic principle that seeks to accomplish its purposes through institutional consent rather than through threats of material or physical coercion"⁸⁶. Sie betont die Einbeziehung potentieller Gegner in die Suche nach Lösungen für

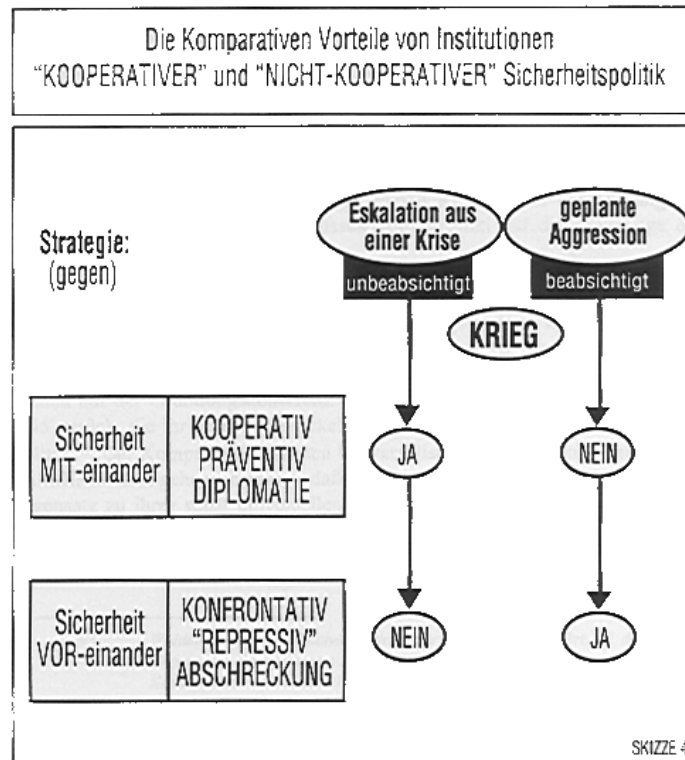
sicherheitspolitische Fragen. Während traditionelle Sicherheitspolitik in spieltheoretischer Betrachtung als Null-Summen-Spiel bewertet werden müßte, wäre kooperative Sicherheitspolitik als Nicht-Null-Summen-Spiel zu bewerten, etwa als Variante des "prisoners´ dilemmas". In Anwendung von Daniel Freis⁸⁷ Unterscheidung von "Macht"- und "Vertrauens"-Lösungen für sicherheitspolitische Probleme würde kooperative Sicherheitspolitik wohl eindeutig der zweiten Kategorie zuzurechnen sein. Kooperative Sicherheitspolitik zielt damit in erster Linie auf die Förderung der Zusammenarbeit, um damit das Entstehen von Konflikten überhaupt zu minimieren, oder zumindest zu verhindern, daß politische Konflikte in militärische Konflikte umschlagen könnten⁸⁸. Ihr Schwergewicht liegt auf der Verbesserung der Vorhersehbarkeit, des Abbaus von Mißverständnissen, sowie der Konfliktverhütung durch Verhandlung und Konsultation⁸⁹. Da sie keine Zwangsgewalt in Anspruch nehmen, benötigen Einrichtungen der kooperativen Sicherheit zumeist auch keine besonderen Vorkehrungen oder Verfahrensregeln zur Überstimmung einzelner Teilnehmer oder Mitglieder. Sie sind aber auch auf die Mitarbeit aller Mitglieder angewiesen. Darin liegt jedoch auch die inhärente Grenze kooperativer Sicherheitspolitik. Sie strebt nach Sicherheit miteinander, kann aber keine Sicherheit voreinander geben, da sie die Kooperationsbereitschaft aller voraussetzt.

III.1.3. Verhältnis von "nicht-kooperativer" und "kooperativer" Sicherheitspolitik

Nicht-kooperative Sicherheitspolitik ist ihrem Wesen nach repressiv. Sie droht Zwangs- und Strafmaßnahmen für den Friedensbruch an⁹⁰. Sie kann damit zwar durchaus wirksam zur Friedenserhaltung und Kriegsverhütung beitragen, erreicht dieses Ziel aber nur über den Umweg der angedrohten Nachteile, die der Friedensbrecher erwarten muß⁹¹. Wenngleich Strategien der kollektiven Verteidigung oder kollektiven Sicherheit geeignet erscheinen, eine kalkulierte Aggression abzuschrecken, können sie jedoch dort versagen, wo Kriege oder andere bewaffnete Konflikte aus Mißdeutung, Fehlbeurteilungen der Lage oder ähnlichen Ursachen entstehen.

Demgegenüber richtet sich kooperative Sicherheitspolitik gerade an die Verhütung solcher Konflikte, indem sie Mißverständnisse und Fehldeutungen vermeiden hilft⁹². Sie ist ihrem Wesen nach unmittelbar präventiv, indem sie die Zusammenarbeit auch zwischen potentiellen Gegnern bewirken möchte, um so den Frieden zu erhalten. Damit ist kooperative Sicherheitspolitik aber an den Willen aller Beteiligten zur Zusammenarbeit gebunden. Sie wäre demzufolge ungeeignet, kalkulierte Aggressionen abzuschrecken, da sie auf Kooperation angewiesen ist, die ein planender Aggressor kaum zu geben bereit sein wird.

Wie eingangs ausgeführt, sollte sie daher auch nicht als "alternativ" zu anderen Formen der Sicherheitspolitik verstanden werden, sondern als komplementär. Nicht-kooperative und kooperative Sicherheit können damit jeweils nur einen Teilbereich des sicherheitspolitischen Spektrums abdecken. Sie können einander ergänzen, aber nicht ersetzen.



IV. Das Verhältnis der OSZE zu anderen sicherheitspolitischen Institutionen und Organisationen in Europa

Die Komplementarität von "nicht-kooperativer" und "kooperativer" Sicherheitspolitik ermöglicht auch eine genauere Beurteilung des Verhältnisses der OSZE zu den anderen europäischen sicherheitspolitischen Institutionen, die über den tagespolitischen Mißbrauch der Institutionen als Schlageworte hinausgehen. Die Position der OSZE im Rahmen der "interlocking institutions" sowie ihr Verhältnis zu den anderen europäischen sicherheitspolitischen Institutionen ist weiters nur dann sinnvoll zu erfassen, wenn sie in den gesamthaften Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen gestellt wird.

IV.1. Die Rolle der OSZE als Regionale Abmachung gemäß Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen

Das Verhältnis der OSZE zu den Vereinten Nationen wurde durch die Erklärung als "Regionale Abmachung" gemäß Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen in den Beschlüssen von Helsinki auf die Grundlage der Satzung gestellt.

IV.1.1. Charakteristik Regionaler Abmachungen

Regionale Abmachungen stehen in einem gewissen Widerspruch zum grundsätzlich universalistischen Prinzip der Satzung der Vereinten Nationen. Ihre Schaffung geht insbesondere auf Bestrebungen der lateinamerikanischen Staaten auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco 1945 zurück, die ihr bereits entwickeltes regionales Sicherheitssystem erhalten wollten⁹³. Der Kompromiß zwischen Universalismus und Regionalismus wurde schließlich dahingehend erreicht, daß die Satzung der Vereinten Nationen im Gegensatz zu ihrer sonst universellen Konzeption im Kap. VIII die Konzepte der Dezentralisation und des Regionalismus anerkannte⁹⁴, aber nur auf den Gebieten der Friedenserhaltung und der friedlichen Streitbeilegung.

"Regional" bezieht sich dabei nicht auf eine geographische Abgrenzung oder Nachbarschaft, sondern vorrangig auf die Teilnahme oder Mitgliedschaft in einer solchen Abmachung oder

Einrichtung, sowie vor allem auf ihren Zweck. "Regional" darf daher nicht so gedeutet werden, daß die Abmachung oder Einrichtung generell befugt wäre, in der "Region" für Friedenserhaltung zu sorgen, sondern limitiert diese Funktion auf die Beziehung zwischen ihren Teilnehmern oder Mitgliedern. Dritte können davon nicht erfaßt werden⁹⁵.

Gelegentliche Versuche regionaler Organisationen zur Setzung von Zwangsmaßnahmen gegenüber dritten Staaten⁹⁶ beruhten auf einer unrichtigen Auslegung des Begriffs der "Regionalität", da es für Zulässigkeit solcher Maßnahmen nicht darauf ankommt, ob sich ein Staat in einer "Region" befindet, sondern ob er Teilnehmer oder Mitglied dieser Abmachung oder Einrichtung ist.

Allerdings wird diese Bezugnahme auf mögliche Zwangsmaßnahmen im Rahmen einer regionalen "kollektiven Sicherheit" durch die Bestimmung des Art. 52 (2) eingeschränkt, daß örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen (sind)/mit "friedlichen Mitteln". Darunter sind, wie sich im Rekurs auf Kapitel VI in Art. 52, Abs. (4) ergibt, insbesondere folgende Techniken der friedlichen Streitbeilegung zu verstehen: Verhandlungen, Untersuchungen, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung, etc.⁹⁷. Diese Aufzählung ist aber nicht erschöpfend und schließt damit andere Mittel nichtgewaltsamer Lösungen nicht aus⁹⁸, wie etwa auch friedenserhaltende Operationen.

Hinsichtlich der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit verweist die Satzung aber letztlich wieder an den Sicherheitsrat. Einerseits hat der Sicherheitsrat nach Art. 53, Abs. (1) die Ermächtigung, Regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch zu nehmen. Andererseits bestimmt Art. 53, Abs. (1) auch ausdrücklich, "Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates dürfen Zwangsmaßnahmen auf Grund Regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden"⁹⁹.

Die Satzung der Vereinten Nationen schließt damit zwar nicht aus, daß Regionale Abmachungen berechtigt sein oder sich in ihrer Satzung das Ziel setzen können, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen¹⁰⁰. Sie bindet solche Maßnahmen aber ausdrücklich an eine Ermächtigung des Sicherheitsrates. Damit ist ausschließlich der Sicherheitsrat zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen befugt. Er - und nur er - darf Staaten - und damit auch regionale Organisationen - ermächtigen, derartige Zwangsmaßnahmen zu ergreifen¹⁰¹. Daraus ergibt sich die wesentliche Aufgabe Regionaler Abmachungen/Einrichtungen in der kooperativen Sicherheit. Sie betonen die friedliche Streitbeilegung und die Maßnahmen der Friedenserhaltung, und damit auch der präventiven Sicherheitspolitik. Dagegen liegt die Zuständigkeit für kollektive Sicherheit i.e.S. beim Sicherheitsrat, der alleine über Zwangsmaßnahmen entscheidet. Soweit Regionale Abmachungen/Einrichtungen Elemente der kollektiven Sicherheit enthalten, sind diese dem Sicherheitsrat untergeordnet und können jedenfalls auch nicht ohne seine Zustimmung ergriffen werden.

IV.1.2 Abgrenzung von regionalen Verteidigungsbündnissen

Regionale sicherheitspolitische Abmachungen/Einrichtungen nach Kapitel VIII einerseits und regionale kollektive Selbstverteidigungsbündnisse andererseits können formal wie funktional deutlich voneinander abgegrenzt werden¹⁰². Formal unterscheiden sich Bündnisse von Regionalen Abmachungen dadurch, daß sie eine gesonderte Rechtsgrundlage in Kap. VII (Art. 51) haben¹⁰³. Funktional dienen regionale kollektive Selbstverteidigungsbündnisse der kollektiven Verteidigung nach außen, gegen einen oder mehrere mögliche Angreifer, die nicht zum System gehören. Demgegenüber dienen Regionale Abmachungen/Einrichtungen i.S. des Kapitel VIII primär der kooperativen Sicherheitspolitik. Sofern sie auch noch Elemente der kollektiven Sicherheit enthalten, richten sie sich nach innen¹⁰⁴.

Ein weiterer Unterschied liegt in ihrer Befugnis zur Anwendung militärischer Gewalt.

Während Regionale Abmachungen zur Durchführung von allfälligen Zwangsmaßnahmen

einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürfen, ist eine solche im Bündnisfalle für regionale Verteidigungsbündnisse nicht erforderlich, da individuelle wie kollektive Selbstverteidigung durch Art. 51 ausdrücklich als "Naturrecht" anerkannt ist. Sie kann daher im Anlaßfalle unmittelbar ausgeübt werden.

Schließlich unterscheiden sich die beiden Typen auch in der Regelung des Zugriffsrechts des Sicherheitsrates auf die jeweilige Organisation. Auf Regionale Abmachungen kann der Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitel VIII gem. Art. 53 zugreifen. Andererseits gibt die Satzung der Vereinten Nationen dem Sicherheitsrat auch ein "Zugriffsrecht" auf militärische Verteidigungsbündnisse. Im Rahmen des Kapitel VII bestimmt Art. 48, daß Beschlüsse des Sicherheitsrats über Zwangsmaßnahmen "von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt werden, deren Mitglieder sie sind, wobei unter "internationale Einrichtungen" militärische Bündnisse verstanden werden.

IV.1.3. Bewertung der OSZE als Regionale Abmachung

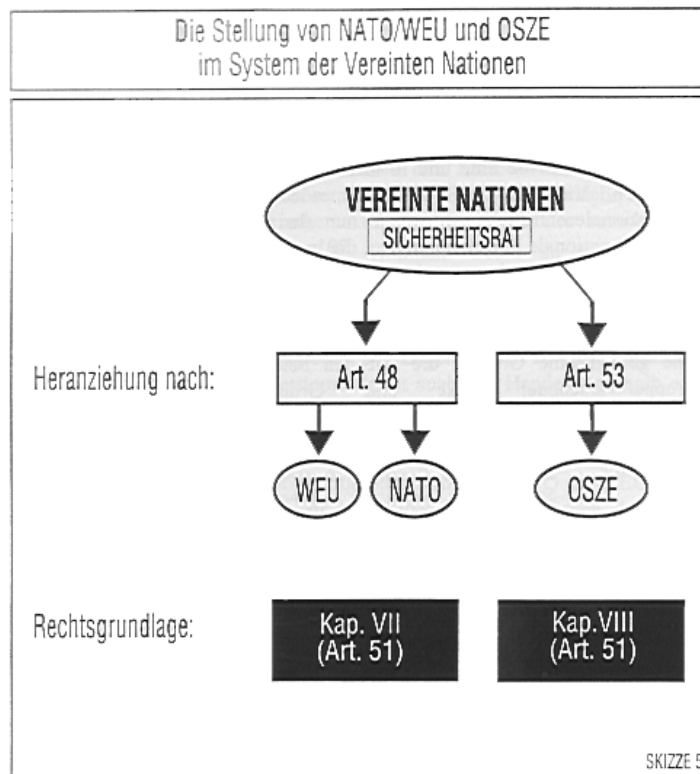
Die Entwicklung der Institutionen wie auch die bisher erkennbare Praxis der OSZE entsprechen eindeutig den Kriterien einer Regionalen Abmachung i.S. des Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen. Zum einen umfaßt sie tatsächlich alle Staaten der Region, aber auch Staaten, die für die Sicherheit in der Region von Relevanz sind. Dies betrifft zunächst die bereits erwähnte Teilnahme von USA und Kanada seit dem Beginn der KSZE, aber auch die Teilnahme der nichteuropäischen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion¹⁰⁵.

Zum anderen entstand im Laufe des KSZE-Prozesses durch die Entwicklung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich, durch die Schaffung von Krisenmechanismen im militärischen, allgemein-politischen und humanitären Bereich wie auch schließlich in der Schaffung von Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung, zur Durchführung Friedenserhaltender Operationen und der präventiven Diplomatie zunehmend ein Instrumentarium, das ausschließlich der kooperativen Sicherheitspolitik zuzurechnen ist. Institutionen und Mechanismen wie auch die bisherige Praxis im Rahmen der OSZE entsprechen damit dem Bild einer grundsätzlich kooperativen und präventiven Regionalen Abmachung i.S. des Kapitel VIII geradezu archetypisch¹⁰⁶.

IV.2. Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen, der OSZE und den europäischen Allianzen (NATO und WEU)

Unter Berücksichtigung der Funktionen, die sowohl Regionalen Abmachungen nach Kap. VIII als auch (regionalen) Verteidigungsbündnissen nach Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen zukommen, lassen sich zunächst die möglichen Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen einerseits und der OSZE und den Bündnissen NATO und WEU¹⁰⁷ andererseits klar zuordnen. Beide Typen von Organisationen haben ihre Rechtsgrundlage in der Satzung der Vereinten Nationen, die auch ihre Kompetenzen definiert. Auf beide hat der Sicherheitsrat ein Zugriffsrecht unter den jeweiligen Kapiteln der Satzung.

Die Satzung der Vereinten Nationen sagt aber nichts über die Beziehungen zwischen Regionalen Abmachungen einerseits und Verteidigungsbündnissen andererseits aus. Würde man die OSZE einerseits und die Allianzen in Europa (NATO und WEU) andererseits ausschließlich nach ihren primären Funktionen gem. Kapitel VIII und VII beurteilen, so gäbe es fast keine Berührungspunkte.



IV.2.1. Berührungspunkte und faktische Verflechtungen

Die unterschiedliche Grundlage innerhalb der Satzung der Vereinten Nationen schließt aber mögliche Berührungspunkte zwischen der OSZE und den genannten Allianzen nicht zwangsweise aus. Noch wichtiger erscheint jedoch die geradezu zwangsweise Verflechtung durch die Tatsache, daß alle Mitgliedstaaten der WEU und der NATO auch Teilnehmerstaaten der OSZE sind. Sie bringen daher ihre sicherheitspolitischen Zielvorstellungen, die sie in den jeweiligen Allianzen umsetzen, auch in die Arbeit der OSZE ein.

Daher geht jede Ansicht fehl, die etwa ein Konkurrenzverhältnis zwischen NATO und OSZE vermuten würde. Die Mitglieder der NATO würden wohl kaum in der OSZE andere politische Ziele verfolgen als in ihrem Bündnis. Umgekehrt kann auch innerhalb der OSZE wegen des herrschenden Konsensprinzips kein Beschluß gefaßt werden, gegen den auch nur ein Staat gestimmt hat, was auch den NATO-Mitgliedern ein effektives Veto ermöglicht. Jede solche Ansicht hat damit entweder das Funktionieren dieser internationalen Institutionen nicht begriffen, oder sie müßte voraussetzen, daß solche NATO Mitgliedstaaten eine inkonsistente Politik aufwiesen, derzufolge sie in der OSZE die eine und in ihrem eigenen Bündnis eine andere Politik verfolgen. Vielmehr zeigt sich hier wieder deutlich, daß alle solchen internationalen Institutionen eben nur den Transmissionsriemen für die jeweilige nationale Politik darstellen, die in verschiedenen Institutionen je nach dem primären Institutionszweck parallel verfolgt wird.

Dies läßt sich am Beispiel der Arbeit der NATO-Staaten im Rahmen der OSZE belegen. Zu Beginn des KSZE-Prozesses bildeten die NATO-Staaten eine gemeinsame Gruppe, die mit den beiden anderen Gruppen (östliche Gruppe/Warschauer Pakt und Gruppe der Neutralen und Nichtblockgebundenen Staaten/N+N) verhandelte¹⁰⁸. Im Laufe der weiteren Entwicklung wurde diese eindeutige Zuordnung innerhalb der westlichen Gruppe jedoch relativiert, als Irland der damaligen Europäischen Gemeinschaft/EG beitrug. Während Irland in nichtmilitärischen Fragen als EG-Mitglied nunmehr gemeinsam mit der westlichen Gruppe agierte, enthielt es sich einer solchen Mitwirkung in militärischen Fragen, wo die NATO-Staaten weiterhin als eigene Gruppe agierten. Diese Differenzierung wurde im Laufe der Zeit

noch deutlicher, einerseits durch den EU-Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden, und andererseits durch die organisatorische Trennung militärischer und nichtmilitärischer Aufgaben innerhalb der verschiedenen Vertretungskörper in der OSZE¹⁰⁹. Nunmehr treten im Ständigen Rat hinsichtlich nichtmilitärischer Fragen die EU-Staaten als geschlossene Gruppe auf, während in militärischen Fragen (wie etwa der Rüstungskontrolle und der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung) die Mitglieder der NATO vielfach weiterhin geschlossen agieren. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten internationalen Organisation bestimmt damit auch das Handeln innerhalb einer anderen internationalen Organisation.

IV.2.2. NATO und EU/WEU als mögliche "Teilmengen" der OSZE?

Das gemeinsame Agieren von Mitgliedstaaten der NATO bzw. EU in den Organen der OSZE könnte nunmehr dahingehend gedeutet werden, daß NATO und EU/WEU organisatorisch als "Teilmengen" der OSZE zu sehen wären. Eine solche Deutung könnte zunächst als Begründung anführen, daß die Gründungsverträge für NATO und WEU selbst durchaus Elemente der "kooperativen Sicherheit" enthalten¹¹⁰. Diese kooperativen Elemente betreffen die Beziehungen der Mitglieder dieser Organisationen untereinander und könnten damit als Indikatoren einer Funktion als Regionale Abmachung gedeutet werden¹¹¹. Die Allianzen weisen nun einerseits keinerlei Beziehungen zu den Vereinten Nationen i.S. des Kapitel VIII auf¹¹². Andererseits sind alle Mitglieder dieser Allianzen gleichzeitig auch Teilnehmer der OSZE. Daraus könnte der Schluß abgeleitet werden, daß die Allianzen ihre "kooperative" Funktion gegenüber den Vereinten Nationen etwa durch die OSZE mediatisiert wahrnehmen könnten, und daß sie hinsichtlich ihrer "kooperativen" Elemente als "Teilmengen" der kooperativen Sicherheit im Rahmen der OSZE zu verstehen wären. Für solche Ansichten fehlt aber mangels eines entsprechenden Abkommens mit der OSZE derzeit jegliche Grundlage. Trotz der bestehenden "kooperativen" Elemente und der Überschneidung im Kreis der Mitglieder/Teilnehmer können die beiden Allianzen daher derzeit weder für sich als "regionale Organisationen" noch auch als Teilmengen einer Regionalen Abmachung verstanden werden. Ihre primäre Funktion ist im Gegenteil nach wie vor die kollektive Selbstverteidigung i.S. des Artikel 51¹¹³ der Satzung der Vereinten Nationen, was wiederum eine Funktion als untergeordnetes Subsystem der OSZE funktional ausschließt.

IV.2.3. Koordination und Zusammenarbeit - erste Ansätze

Während eine mögliche Unterordnung der Allianzen unter die OSZE daher auszuschließen ist, wurde die Frage einer Koordination und Zusammenarbeit zwischen der KSZE/OSZE einerseits und den Allianzen andererseits von allen Seiten immer wieder angesprochen, ehe sie im Rahmen des Kopenhagener Ministerratstreffens im Dezember 1997 konzeptuell umfassend gelöst wurde.

Der erste Schritt wurde bereits 1992 hinsichtlich der Regelung der Zusammenarbeit in Friedenserhaltenden Operationen gesetzt. So erklärte der Nordatlantikrat auf seiner Ministertagung am 4. Juni 1992, das Bündnis besitze "die Fähigkeit, zu wirksamen Aktionen der KSZE entsprechend ihrer neuen und größeren Verantwortung für Krisenmanagement und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten beizutragen. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, von Fall zu Fall, in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren, Friedenserhaltende Aktivitäten unter der Verantwortung der KSZE einschließlich der Bereitstellung von Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses zu unterstützen"¹¹⁴.

In ähnlicher Weise erklärte der Ministerrat der WEU bei seinem Treffen am 19. Juni 1992 in Petersberg (Bonn) die Bereitschaft,

"auf einer Fall- zu Fall- Grundlage und in Übereinstimmung mit unseren Verfahren die wirksame Erfüllung von Maßnahmen der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, einschließlich friedenserhaltender Aktivitäten, der KSZE oder der Vereinten Nationen oder des UN-Sicherheitsrates (zu unterstützen) . Dies wird ohne Präjudiz für die möglichen

Beiträge anderer KSZE Staaten und anderer Organisationen zu diesen Aktivitäten geschehen"¹¹⁵.

In korrespondierender Formulierung treffen die Helsinki-Beschlüsse schließlich die Aussage, "Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen. Andere Institutionen und Mechanismen, einschließlich des Mechanismus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), können ebenfalls von der KSZE ersucht werden, Friedenserhaltung im KSZE Gebiet zu unterstützen."¹¹⁶

Diese Erklärungen dienten als Ausgangspunkt für mehrfache Überlegungen über eine mögliche funktionale Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen im Bereich der Friedenserhaltung, wobei freilich über das Wesen solcher Operationen und über die Rolle von internationalen Organisationen wie der kontingentstellenden Staaten oftmals eher vage Vorstellungen zu existieren schienen. So wurde gelegentlich die Meinung vertreten, die (damalige) KSZE verfüge weder über Erfahrungen bei Friedenserhaltenden Operationen noch über eigene Truppen¹¹⁷, weshalb NATO und WEU zu solchen Operationen herangezogen werden müssten¹¹⁸.

IV.2.4 Die Umsetzung des Dayton-Abkommens - "interlocking institutions" in der Praxis

Diese eher theoretisch-spekulativen Aussagen wurden jedoch schließlich durch die praktische Entwicklung überholt, als das Rahmenabkommen von Dayton für den Frieden in Bosnien und Herzegowina verschiedene europäische Institutionen als "Trägerorganisationen" für die verschiedenen Teilbereiche der Nachkriegsaktivitäten der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina festlegte. Diese Zuweisungen erfolgten durchaus im Sinne der eingangs vorgenommenen Unterscheidung von "kooperativer" und "nicht-kooperativer" Sicherheitspolitik:

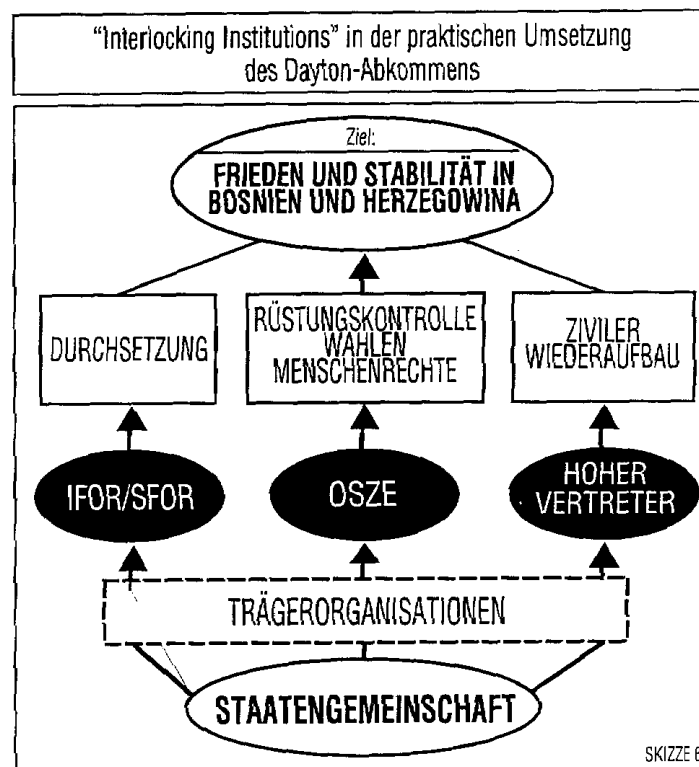
- Die Aufgabe der - erforderlichenfalls auch zwangsweisen - Durchsetzung des Abkommens wird einer multinationalen Streitmacht (Implementation Force/IFOR, inzwischen umgewandelt in Stabilization Force/SFOR) unter Führung eines NATO-Kommandos übertragen;
- die Aufgabe der - grundsätzlich kooperativen - Umsetzung der zivilen Verpflichtungen wird einem eigenen Organ, dem Hohen Vertreter (High Representative) übertragen;
- der OSZE wurden spezielle Aufgaben kooperativer Politik übertragen, nämlich
- im militärischen Bereich die Mitwirkung bei Verhandlung und Umsetzung von Abkommen in der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle;
- im zivilen Bereich bei der Vorbereitung und Abhaltung von freien Wahlen und bei der Förderung und Wahrung der Menschenrechte.

Die verschiedenen "Trägerorganisationen" agieren aber in Wahrheit nicht abgekoppelt von der Willensbildung und der aktiven Beteiligung ihrer Mitgliedstaaten. Tatsächlich weisen die jeweiligen Missionen der verschiedenen "Trägerorganisationen" in der Zusammensetzung eine hohe Übereinstimmung hinsichtlich der Staaten auf, die Personal bzw. Kontingente für den jeweiligen Teilbereich stellen. Umgekehrt reflektiert die Abstellung von Personen bzw. Kontingenten zu den jeweiligen "Trägerorganisationen" durchaus weitgehend die funktionale

Zuordnung, wie sie auch der jeweiligen nationalen Organisationsstruktur entsprechen müßte, nämlich

- Kombattanten für die - notfalls mit militärischen Zwangsmitteln durchzuführende - Durchsetzung des Abkommens durch IFOR/SFOR;
- Diplomaten und ziviles Verwaltungspersonal für die "kooperativen" zivilen Bereiche;
- vielfach regierungsunabhängige Organisationen (Non-Governmental Organizations/ NGOs) im Bereich der Wahrung und Förderung der Menschenrechte;
- militärische Experten im Bereich der Rüstungskontrolle.

Die Erfahrungen aus diesen Operationen seit Anfang 1996 lassen daher den Schluß zu, daß die Frage der "interlocking institutions" nicht als organisatorische Über- oder Unterordnung von internationalen Institutionen gesehen werden darf, die sich letztlich vielfach aus denselben Staaten zusammensetzen, sondern als funktionales Zusammenspiel, wobei eine zumindest hinsichtlich der konkreten Aufgaben im wesentlichen relativ homogene "internationale Staatengemeinschaft" die unterschiedlichen Institutionen jeweils als "Transmissionsriemen" für unterschiedliche, aber komplementäre Aufgaben innerhalb einer gesamthaften Zielsetzung verwendet¹¹⁹.



IV.2.5. Die Lösung durch die Beschlüsse von Kopenhagen

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und als Ergebnis eines langen Beratungsprozesses, bei dem durchaus unterschiedliche Ansichten vertreten worden waren, faßten die Teilnehmerstaaten der OSZE schließlich auf dem Ministerratstreffen von Kopenhagen einen Grundsatzbeschluß, der in die Leitlinien für ein OSZE-Charter-Dokument über europäische Sicherheit einging¹²⁰. Die Minister stellten fest, daß die Sicherheit im OSZE-Gebiet

Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und einschlägigen Organisationen und Institutionen erfordert, denen auch sie angehören. Von besonderer Bedeutung ist die eindeutige Festlegung, daß dies eine nichthierarchische, gegenseitig verstärkende Art der Beziehungen zwischen diesen Organisationen und Institutionen sein werde.

Da sich die Teilnehmerstaaten andererseits in demselben Dokument verpflichtet haben, sich im Rahmen der einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, dafür einzusetzen, daß diese Organisationen und Institutionen an der Plattform für kooperative Sicherheit mitwirken, und umgekehrt alle Mitglieder dieser Organisationen und Institutionen auch Teilnehmerstaaten der OSZE sind, werden die jeweiligen Teilnehmerstaaten durch ihre Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedern in ihrer jeweiligen Organisation gewissermaßen auch die Träger der Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen und Institutionen. Die Frage der "interlocking institutions" wurde mit diesem Beschluß damit gewissermaßen auf ihr realpolitisches Fundament zurückgeführt, nämlich auf die Zusammenarbeit der eigentlichen Akteure, der Staaten¹²¹.

V. Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische Rolle der OSZE im Bereich der "interlocking institutions"

Die Rolle der OSZE im Rahmen der europäischen Sicherheit wurde oftmals mißverstanden. Wenngleich allgemeine Übereinstimmung über ihre Rolle in der Überwindung der Systemkonfrontation besteht, gibt es durchaus unterschiedliche Meinungen über ihre Rolle in der Gegenwart und Zukunft der europäischen Sicherheit.

- Einerseits gibt es die erkennbare Tendenz, die Rolle der OSZE vor allem in ihrer glorreichen Vergangenheit zu sehen, aber gleichzeitig ihre Bedeutung für die Zukunft eher zu bezweifeln. In dieser Sicht würden der OSZE die Attribute einer "echten Sicherheitsorganisation" fehlen, da sie keine gemeinsame Verteidigung ihrer Mitglieder bietet. In dieser Sicht wäre daher die OSZE eine Sache mit Vergangenheit, aber die NATO wäre als die zukünftige europäische Sicherheitsorganisation zu sehen.
- Demgegenüber steht die Ansicht, jegliche Verteidigungsbündnisse als Restbestände des Kalten Krieges zu betrachten und die europäische Sicherheit vorwiegend, wenn nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Konfliktverhütung und Kooperation zu sehen. In dieser Sicht hätten daher NATO und WEU ihre glorreiche Vergangenheit hinter sich, doch die Zukunft gehöre der OSZE.

Beide Ansichten gehen am Thema vorbei, weil sie die Komplementarität von "kooperativer" und "nicht-kooperativer" Sicherheitspolitik ignorieren, wie sie zuvor dargestellt wurde. Was über das Verhältnis der beiden Strategien ausgesagt wurde, gilt ebenso auch für die dafür geschaffenen Institutionen. Weder OSZE noch die Allianzen können für sich das gesamte Spektrum der Sicherheitspolitik abdecken. Vielmehr gilt es, ihre jeweilige sicherheitspolitische Relevanz sowie die Grenzen und Möglichkeiten ihrer Rolle als Instrumente der nationalen wie der internationalen Sicherheit zu erfassen. Dabei sind die Unterschiede

- in der Funktion,
- im Teilnehmerkreis, und damit
- in den möglichen Operationsgebieten

aufzuzeigen. Die Feststellung der Unterschiede darf dann aber nicht zu falschen Schlußfolgerungen über einen abstrakt definierten angeblichen Wert oder Unwert der jeweiligen Institution verleiten, sondern hätte zu strategischen Überlegungen zu führen, in welchem Bereich die jeweiligen Institutionen komparative Vorteile bieten, die für die nationale wie internationale Sicherheit sinnvoll genutzt werden können. Überzogene Vorstellungen über angebliche Leistungsfähigkeiten einer Organisation sind dabei ebenso fehl am Platze, wie abschätzig Bemerkungen¹²².

V.1. Grenzen und Möglichkeiten im Rahmen der Allianz

Allianzen dienen primär der kollektiven Selbstverteidigung und beruhen auf der wechselseitigen Verpflichtung zum - nötigenfalls auch militärischen - Beistand im Falle einer Sicherheitsbedrohung eines Mitgliedes. Sie geben damit "Sicherheit vor den anderen". Die Beistandsleistung erfolgt unmittelbar auf der Grundlage der Satzung der Vereinten Nationen und bedarf daher keiner Bewilligung durch den Sicherheitsrat oder ein anderes Organ. Sie geben damit direkte Sicherheitsgarantien, deren Umfang aber variiert¹²³.

Andererseits beschränkt das Recht auf Selbstverteidigung die sicherheitspolitische Rolle, den Aktionsradius und die Eingreifmöglichkeiten von Bündnissen völkerrechtlich auf ihre eigenen Mitglieder. Eigenständige Handlungsmöglichkeiten "out of area" gegenüber Nichtmitgliedern sind nicht gegeben. Nach geltendem Völkerrecht können Allianzen gegenüber Nichtmitgliedern nur aktiv werden,

- im Falle der kollektiven Selbstverteidigung zur Abwehr einer Aggression gegen ein Bündnismitglied, hinsichtlich der militärischen Operationen gegen den Aggressor;
- im Falle eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gem. Kapitel VII, bzw. im Falle der ausdrücklichen Heranziehung zu Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat gemäß Art. 48
- im Falle einer ausdrücklichen Zustimmung des betreffenden Staates zu Aktionen der Allianz auf seinem Gebiet (etwa zur Friedenserhaltung, humanitärer Hilfeleistung, aber auch zur allfälligen Unterstützung in der Abwehr einer Aggression durch eine dritte Partei).

Alle anderen Fälle von "out of area" Aktionen, die gelegentlich in Überlegungen auftauchen, würden den legalen Rahmen übersteigen¹²⁴. Die Rechtsordnung läßt daher wenig Raum für eine umfassende Rolle der Allianzen in der europäischen Sicherheit, solange sie selbst nicht umfassend werden¹²⁵.

V.2. Grenzen und Möglichkeiten im Rahmen der OSZE

Wie aus der Darstellung der OSZE hervorgeht ist sie eine typische Einrichtung der kooperativen Sicherheit was sich aus der Praxis, aber nicht zuletzt auch aus ihrer Eigenschaft als "Regionale Abmachung" im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen ableiten läßt. Sie gibt daher "Sicherheit mit den anderen", kann aber nicht die Sicherheitsgarantien bieten, die nur ein Bündnis geben kann. Dies stellt eine eindeutige Beschränktheit der Rolle der OSZE für die Sicherheit ihrer Teilnehmerstaaten dar, die sich wohl auch nicht so bald ändern wird, da der politische Wille der Teilnehmer zu solchen Änderungen nicht auszumachen ist¹²⁶. Dagegen bietet die OSZE komparative Vorteile in der zukünftigen Stabilisierung und Konfliktverhütung insbesondere in Räumen, in denen ein Konfliktpotential besteht, also insbesondere im "Nachlaß" der ehemals "realsozialistischen" Staaten bzw. deren Nachfolger. Hiefür sprechen die folgenden Gründe:

- Erstens ist sie die einzige umfassende europäische Organisation, in welcher gerade die "Problemstaaten" gleichberechtigt teilnehmen können. Sie können daher auch an der Entscheidungsfindung über ihre Probleme gleichberechtigt mitwirken. Andererseits bietet sie damit auch einen geeigneten "Transmissionsriemen" für die anderen Staaten, um anstehende Probleme legitimerweise ansprechen zu können.
- Zweitens ist das Konsensprinzip eine gute Grundlage für dauerhafte Entscheidungen. Es mag zwar an der Oberfläche verlockend scheinen, den Entscheidungsprozeß durch Majoritätsentscheidungen zu straffen, doch würden auch solche Entscheidungen zu ihrer praktischen Umsetzung der zumindest stillschweigenden Zustimmung des betroffenen Staates bedürfen¹²⁷. Es erscheint daher sinnvoller, betroffene Staaten vorweg in die Entscheidungsfindung einzubinden, anstatt sie mit einer bereits gefaßten Entscheidung zu konfrontieren und dann auf ihre Zustimmung zu hoffen.

Die Praxis der OSZE gibt den betroffenen Staaten die Versicherung, dadurch nicht zum Objekt einer Entscheidung zu werden, sondern selbst entscheidungstragendes Subjekt zu bleiben. Dies mag gerade für Staaten mit echten oder auch bloß perzipierten inneren Spannungen von besonderer Bedeutung sein.

- Drittens verringern die vollkommen gleichberechtigte Teilnahme in der OSZE wie auch insbesondere die gleichberechtigte Teilnahme an solchen Entscheidungen die Gefahr, daß internationale Aktionen (etwa im Bereich des Minderheitenschutzes) geradezu zwangsläufig als eine "von außen kommende Einmischung" verstanden würden. Obgleich es wohl überall eine skeptische Haltung gegenüber Aktionen der Staatengemeinschaft in solchen Fragen geben wird, die üblicherweise als "innere Angelegenheiten" gelten, kann solch eine Abwehrhaltung dann verringert werden, wenn der betreffende Staat gleichberechtigt mit großen Mächten an der Entscheidung mitbeteiligt war.
- Viertens, und in Ergänzung zum zuvor Gesagten, betreffen gerade die in der OSZE eingegangenen Verpflichtungen vielfach Angelegenheiten, die früher zumeist als "innere Angelegenheiten" gesehen wurden, wie etwa Menschenrechte, Fragen von Minderheiten, aber auch Verteidigungsplanung, Streitkräftestrukturen, etc. Sie sind nunmehr zu einer Angelegenheit der Gesamtheit der OSZE-Staaten geworden. Damit hat einerseits jeder Staat nunmehr auch das Recht, solche Fragen frühzeitig aufzuwerfen und damit einen potentiellen Streitpunkt noch vor seinem Aufwachsen ausdiskutieren. Es weicht aber auch zumeist den potentiellen Widerstand auf, wenn solche Fragen im Rahmen der OSZE angesprochen und Hilfestellungen zu ihrer Lösung angeboten werden, da ja die Möglichkeit der Mitwirkung in allen Stadien der Entscheidungsfindung besteht.
- Fünftens hat die Einbeziehung solcher ursprünglich als "innere Angelegenheiten" gesehener Angelegenheiten in den OSZE-Rahmen die Möglichkeit geschaffen, eine unparteiliche dritte Partei einzubinden, um die Situation zu entschärfen und ohne Gesichtsverlust aus einer andernfalls bedrohlichen Eskalation "auszusteigen", wenn die Parteien dies wünschen.
- Eine besondere Rolle kommt der OSZE in der langfristigen Demokratisierung aller Teilnehmerstaaten zu. War die Rolle zunächst an der Unterstützung des Überganges von totalitären zu demokratischen Regimen orientiert, insbesondere, um Wahlen international zu überwachen und damit ihr Resultat außer Streit zu stellen, so haben die Ereignisse in Albanien gezeigt, daß es auch erforderlich sein kann, Rückschläge in der

Demokratisierung aufzufangen. Die OSZE ist derzeit die einzige Institution, die zur raschen und qualifizierten Hilfestellung herangezogen werden konnte. Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten stellt eine in dieser Art für Europa einzigartige Einrichtung dar, um mögliche Minderheitenkonflikte noch in einem relativ frühen Stadium anzusprechen und zu entschärfen. Es mag schwer sein, seine Erfolgsbilanz zu beurteilen, da die Arbeit bevorzugt hinter verschlossenen Türen stattfindet. Es läßt sich aber durchaus annehmen, daß das Offenhalten von Verbindungskanälen und die Fortsetzung eines Dialogs unter Ausschluß der Öffentlichkeit häufiger das Aufwachsen eines Minderheitenkonflikts verhindert haben, als es die Öffentlichkeit wahrnehmen würde.

- Die Missionen der präventiven Diplomatie und des Krisenmanagements haben sich zu einem typischen Instrument kooperativer Sicherheitspolitik entwickelt, für welches der Rahmen der OSZE geradezu maßgeschneidert erscheint. Sie können den Erfordernissen der jeweiligen Lage flexibel angepaßt werden, und haben in der Zwischenzeit ihre Unparteilichkeit wie auch ihre Bedeutung für die jeweiligen Regierungen wie auch deren potentielle Opponenten eindrücklich bewiesen. Dies gilt vor allem für jene Missionen kleinen Umfanges, wie sie seit 1992 durchgeführt werden. Die großen Operationen wie in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien lassen noch kein abschließendes Urteil zu, können aber ebenfalls vorsichtig positiv beurteilt werden.

Die militärische Dimension der OSZE hat die Grundlagen für ein umfassendes Geflecht von Abkommen zur militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und zur Rüstungskontrolle geschaffen¹²⁸, die im Forum für Sicherheitskooperation laufend überprüft und weiterentwickelt werden.

Der "Verhaltenskodex zu militärisch-politischen Fragen" hat die Grundlage geschaffen, um Ausbildung und Einsatz von Streitkräften auf ihre Verhältnismäßigkeit und ihre Konformität mit den Zielen der europäischen Sicherheit zu bewerten.

V.3. Ableitungen für die nationale und internationale Sicherheit

Der Stellenwert der OSZE für die nationale wie die internationale Sicherheit kann nicht losgelöst von den Erkenntnissen über

- die Rolle internationaler Institutionen insgesamt,
- die dahinterstehenden sicherheitspolitischen Strategien, sowie
- die Komplementarität der Strategien und der dafür geschaffenen Institutionen

beurteilt werden.

Einerseits muß die OSZE als ein Instrument erkannt werden, das von der Staatengemeinschaft vor allem dort eingesetzt werden sollte, wo es auf Grund seiner Eigenschaften komparative Vorteile bietet, wie etwa in der Konfliktverhütung, aber auch in der Stabilisierung von Nachkriegssituationen wie in Bosnien-Herzegowina oder in Kroatien. Insoferne Österreich ein vitales Interesse an der Stabilisierung des mittel-, ost- und südosteuropäischen Raumes haben muß, bietet sich die OSZE als "Transmissionsriemen" zur Umsetzung dieses Interesses aus zweierlei Gründen an:

- um zusammen mit den anderen europäischen, aber auch maßgeblichen außereuropäischen Staaten eine gemeinsame Plattform für eine solche Politik zu entwickeln, und

- um die "Problemstaaten" in einem geeigneten Rahmen auch erreichen zu können.

Andererseits darf dabei nicht aus den Augen verloren werden, daß die OSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheitspolitik eben nur einen Teilbereich der sicherheitspolitischen Bedürfnisse abdecken kann. Wie ausgeführt, kann sie keine Sicherheitsgarantien geben, da dies dem Wesen kooperativer Sicherheit widerspricht.

Kooperative Sicherheitspolitik alleine reicht nicht aus, um umfassende Sicherheit zu geben. Entsprechend dem komplementären Charakter "kooperativer" und "nichtkooperativer" Strategien hat auch die Mitwirkung in den entsprechenden Institutionen als komplementär bewertet zu werden. Es ist daher durchaus nachvollziehbar, daß die meisten der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa einerseits aktiv in der OSZE mitarbeiten, gleichzeitig aber eine Mitgliedschaft in der NATO anstreben. Dieser Ansatz reflektiert die Erkenntnis des komplementären Charakters beider sicherheitspolitischer Strategien, die sich in den jeweiligen Institutionen manifestieren und nur zusammengenommen eine umfassende sicherheitspolitische Strategie ergeben¹²⁹.

Es erscheint daher nicht sonderlich sinnvoll, die Mitgliedschaft in den entsprechenden Institutionen als Gegensätze zu konstruieren, wie es manchmal in Österreich geschieht. So wie kooperative und andere Formen der Sicherheitspolitik einander ergänzen, aber nicht ersetzen können, sind auch die entsprechenden Institutionen als wechselseitige Ergänzungen zu sehen. Es wäre sinnwidrig, die Möglichkeit der Mitarbeit mit anderen Staaten in einer Institution mit dem Hinweis auf die andere Institution auszuschließen.

Eine sinnvoll verstandene umfassende Sicherheitspolitik sollte vielmehr versuchen, die Möglichkeit der internationalen Kooperation in den Bereichen der kooperativen Sicherheit, der kollektiven Sicherheit und der kollektiven Verteidigung gleichermaßen zu maximieren.

